

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO REAL DE LAJE NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988

BRIEF CONSIDERATIONS ON RIGHTS IN REM OVER THE BUILDING IN THE 1988 CONSTITUTIONAL ORDER

*Fabício Manoel Oliveira¹
Leonardo Ferreira de Vasconcellos²
Thaís Costa Teixeira Viana³*

Resumo: O direito à moradia, em que pese atualmente ser um direito social constitucionalmente assegurado a todo cidadão, possui um (inquietante) déficit histórico, e vem se perpetuando sob diferentes nuances. Na tentativa de solucionar uma das problemáticas que lhe orbitam, qual seja o aspecto registrário envolvendo edificações verticais conectadas a construções prévias em núcleos urbanos informais, o legislador infraconstitucional editou a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, criando a figura do direito real de laje. Diante disso, o presente trabalho tem o intuito de compreender o contexto de surgimento tal instituto e, principalmente, se ele se presta a atender a finalidade para o qual foi criado, isto é, se é efetivo para solucionar os imbróglis registrares de propriedades verticais. Ao final, foi possível concluir no sentido de que, em função das providências dispendiosas que demanda, ele se torna praticamente inviável para o público ao qual é dirigido, ainda que se considere eventual gratuidade quanto aos emolumentos cartorários referentes ao registro.

Palavras-Chave: Direitos Sociais. Direito à Moradia. Domicílio Particular Permanente. Direito de Laje.

Abstract: The right to housing, which is currently a social right guaranteed to all citizens, presents a historical deficit, which perpetuates under various nuances. In an attempt to solve one of its concerns, namely the aspect of the registration of vertical buildings connected to buildings in informal urban codes, the infraconstitutional legislator edited Law nº. 13,465 of July 11, 2017, creating the institute of the rights in rem over the building. Therefore, the present work aims to understand the context of the institute's growth and, especially, if it serves the purposes for which it was created, that is, if it is effective to solve the vertical property registration errors. Finally, the conclusion demonstrates that, despite the legislator's purposes, the high costs of judicialization make it impossible to the public to seek such a right - even if notary fees are free.

Keywords: Social Rights. Right to Housing. Permanent Private Home. Rights in Rem over the Building.

¹ LL.M. em Direito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC). Integrante do Grupo de Estudos sobre Planejamento e Estruturação do Patrimônio Familiar da FDMC. Advogado. Atua como Advogado Orientador Voluntário, na área de Direito Civil, na Divisão de Assistência Judiciária da Universidade Federal de Minas Gerais (DAJ-UFGM). E-mail: fabriciomanoeloliveira@gmail.com.

² Advogado e atua como facilitador em casos de indenizações extrajudiciais. É bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte/MG (2017). Atuou como advogado e orientador cível na Divisão de Assistência Jurídica da Universidade Federal de Minas Gerais - DAJ (2017-2019), e foi colaborador do projeto de extensão na Divisão, com foco na assistência a microempresas e empresas de pequeno porte (2017-2018). E-mail: leonardofvasconcellos@gmail.com.

³ Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM). Membro do Instituto de Direito Processual (IDPro). Pesquisadora do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART-UFGM), no âmbito do qual exerce a coordenação discente do Grupo de Estudos “Litigiosidade Repetitiva, Ações Coletivas e Administração da Justiça”. Professora do Curso de Direito, no Centro Universitário Estácio de Belo Horizonte. Advogada Orientadora Voluntária na Divisão de Assistência Judiciária da Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM). E-mail: thaistcv.adv@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Os imbrólios envolvendo o direito à moradia no Brasil possuem tessituras múltímodas e estão arraigados em processos históricos complexos e multifacetados, em sua grande maioria, assimétricos e lastreados na desigualdade.

A concentração e a centralização da propriedade em grupos específicos de poder, ao longo dos anos, acabaram por restringir o acesso de grande parte da população ao direito à moradia digna, criando-se assim um déficit social.

Apenas nas últimas décadas, no entanto, verificou-se uma tentativa legislativa, ainda que tímida, de solucionar o problema e a crescente demanda por moradia e condições dignas de habitação, notadamente através da criação de programas sociais de âmbito urbano.

Nessa linha, com intuito de encontrar alternativas para concretizar o direito à moradia e a crescente demanda em núcleos urbanos informais, viabilizou-se a regularização de situações em que se adere verticalmente à edificação previamente existente, com o intuito de constituir estrutura separada e independente, noutros termos, possibilitou-se o registro apartado em relação à construção-base, do direito de propriedade, o que ficou comumente conhecido como direito real de laje.

O novo instituto, em que pese atingir uma única faceta do direito à moradia, qual seja o de regulamentação e legalização registral de propriedades já existentes, nada versando sobre o déficit habitacional e a concentração imobiliária, é considerado um avanço por grande parte da comunidade jurídica.

Diante disso, a partir de uma metodologia jurídico descritiva-exploratória, o raciocínio indutivo e o método teórico, notadamente a partir de uma abordagem bibliográfica, o presente trabalho tem o intuito de compreender o contexto de surgimento do direito real de laje e, principalmente, se ele se presta a atender a finalidade para o qual foi criado, isto é, se per si é assaz para solucionar o problema registrário envolvendo edificações verticais conectadas à construções prévias em núcleos urbanos informais.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três partes. Na primeira, estudar-se-ão os aspectos da ordem jurídica brasileira e o direito social à moradia na Constituição de 1988 e todos os aspectos que lhes orbitam; na segunda, estudar-se-ão a problemática habitacional brasileira e o contexto de surgimento do direito real de laje; e, na terceira, estudar-se-ão os entraves fáticos para a concretização do direito real de laje, em conjugação com os outros dois pontos.

2 A ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA E O DIREITO SOCIAL À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A fim de que se possa analisar criticamente, portanto, como se pretende neste trabalho, a efetividade ou não da inserção do *direito de laje* no rol dos direitos reais previstos no artigo 1.225 do Código Civil (CC/02), torna-se imperioso que se proceda à digressão preambular quanto à natureza do direito à moradia enquanto direito social na Constituição da República de 1988. Na medida em que se atribui ao direito real de laje o escopo fundamental de dar concretude à garantia constitucional de moradia aos cidadãos, a verificação do alcance deste escopo condiciona-se, indissociavelmente, à análise dos contornos do referido direito à moradia na ordem constitucional de 1988. É o que se passa a analisar.

2.1 Força Normativa da Constituição, Direitos Sociais e Efetividade

A Constituição de 1988, corriqueiramente denominada como Constituição Cidadã, representa um verdadeiro marco epistemológico no cenário nacional, não só por sua natureza democrática garantista e de concretude de direitos fundamentais, a qual busca assegurar o exercício de direitos, tanto sociais quanto individuais, em seus mais variados gradientes, mas também por seu conteúdo programático, que traça diretrizes a serem seguidas pelo Estado brasileiro, a partir de um paradigma fraterno, pluralista e sem preconceitos, fundado na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias.

Segundo Luís Roberto Barroso, a Constituição simboliza o pilar de uma maturidade institucional do país, a consolidação de uma vez por todas da democracia e de avanços em diversos campos, notadamente o político e o social, com a busca pela efetivação e conciliação de interesses múltiplos, visando-se o contínuo e progressivo avanço da nação (BARROSO, 2008, p. 30-32).

Paulo Bonavides, nessa linha, destaca que a Constituição pode ser considerada como um triunfo progressista, representando a melhor carta de direitos dentre todas as outras que já teve o país. Isso porque busca a proteção jurídica da sociedade através da constituição e do asseguramento de direitos fundamentais, estruturando, destarte, a proteção jurídica do corpo social e também a tutela de direitos subjetivos (BONAVIDES, 2001, p. 204).

Representa, assim, uma força de orientação geral consoante a ordem estabelecida e os valores do complexo de relações da vida, um arrimo de segurança que se converte em força ativa a partir da vontade de poder e de Constituição (HESSE, 1991, p. 18-27).

Esse valor normativo supremo da Constituição, em realidade, é fruto de um contínuo processo histórico, permeado de fluxos e influxos multifacetados, nem sempre progressivos, que a partir de tensões foram erigindo ao longo do tempo um paradigma de balanceamento de poder em prol do aprimoramento dos suportes da convivência política e social (LANDA, 2010, p. 17-42).

Especificamente no campo social, os direitos sociais previstos na Constituição, tais como a saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, previdência social e assistência aos desamparados, por exemplo, constituem formas de tutela da dignidade da pessoa humana e disciplinam situações de caráter concreto, sejam de natureza individual ou mesmo coletiva, conforme explica Daniel Sarmiento (2001, p. 153-168).

José Afonso da Silva salienta que os direitos sociais retratam uma prestação positiva por parte do Estado, por via direta ou indireta, compondo a ordem social e uma das dimensões dos direitos fundamentais da pessoa humana, do homem-social, (re)afirmando o direito à igualdade material, o que implica, portanto, em um mecanismo afirmativo para dar concreção (real) ou uma possibilidade de exercício aos direitos e liberdades dos cidadãos (SILVA, 1993, p. 18-19).

Nessa linha, defende Bernardo Gonçalves Fernandes que os direitos sociais, mais do que simplesmente alargarem a dimensão dos direitos fundamentais, rearranjam e redefinem os próprios direitos individuais, representando historicamente os auspícios da sociedade na busca pela redução de desigualdades socioeconômicas, com o fito de se garantir condições de existência digna para todas as pessoas, o que acaba por demandar uma atuação permanente por parte do Estado, notadamente por meio de programas que envolvem prestações de natureza material (FERNANDES, 2017, p. 705-707).

Ressalta o autor, no entanto, que só mais recentemente os direitos sociais ganharam esse *status* de norma programática, vinculada à realização e manutenção de planos políticos de ação, que norteiam a atuação estatal (FERNANDES, 2017, p. 707-708).

Ocorre que, em muitos casos, a concepção dos direitos sociais como normas programáticas, por si só, não é assaz para garantir a concretude desses direitos, que podem ficar desprotegidos diante de omissões estatais – na contramão do sistema de proteção de direitos fundamentais previstos na Constituição. Assim, três vertentes doutrinárias surgiram para tentar delimitar de forma precisa o conteúdo e alcance dos direitos sociais, especialmente como normas programáticas, consoante explica o autor (FERNANDES, 2017, p. 708).

A primeira delas enxerga os direitos sociais como direitos não subjetivos, e por isso mesmo não seria possível que seu titular exigisse qualquer tipo de prestação positiva

perante o Estado, apesar da possibilidade de controle judicial das políticas públicas a partir de um juízo de razoabilidade. A segunda delas, por outro lado, vislumbra os direitos sociais como direitos subjetivos definitivos, que devem ser estendidos a todas as pessoas, isso pelo simples fato de serem pessoas, desconsiderando-se qualquer tipo de escassez de recursos ou limitações de ordem orçamentária. A terceira delas, por fim, entende os direitos sociais como direitos subjetivos *prima facie*, isto é, como um direito social exigível, mas que deve ser ponderado com outros direitos a partir da análise do caso concreto (FERNANDES, 2017, p. 707-709).

Com efeito, Marcelo Novelino desdobra a truncada questão, apresentando como solução um binômio fundamental: quando estivéssemos diante de direitos sociais consubstanciados em regras, deveria haver uma inclinação pela sua aplicação imediata e direta, em consonância com a segunda vertente teórica; e quando estivéssemos diante de um direito social consagrado em princípios, deveria haver a realização de uma ponderação acerca de todas as particularidades do caso, com o objetivo de encontrar uma solução adequada e razoável à sua natureza e ao próprio enunciado, quer dizer, ele deveria ser pautado pelo princípio da máxima efetividade, o qual simboliza a maior eficácia social possível diante do cenário posto, diretriz que está em conformidade com a última vertente teórica (NOVELINO, p. 632-633).

2.2 A Dignidade como Atributo Fundamental da Pessoa Humana

A Constituição estabeleceu como ponto fulcral do ordenamento jurídico o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual alça o indivíduo ao centro de todo o ordenamento jurídico, isto é, o sujeito passa a ser o destinatário final de todos os fluxos e influxos que permeiam a sociedade, tanto no que cinge a políticas públicas quanto em relações horizontais.

Pelo simples fato de ser pessoa, recebe a atribuição de um feixe normativo de valores e direitos, a partir de uma perspectiva pluralista, que impõe o seu reconhecimento como um fim em si mesmo, e não como um instrumento.

Pode-se dizer, então, que é um atributo intrínseco e se confunde com a própria natureza da pessoa humana, sendo o valor-guia do ordenamento constitucional nacional, com pretensão plena de normatividade (MARTINS, 2003, p. 98-117).

Ingo Wolfgang Sarlet, nessa senda, define a dignidade da pessoa humana como

(...) a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a

pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2002, p. 62).

Para Luís Roberto Barroso, apesar da dificuldade em se apresentar os contornos da dignidade da pessoa humana, ela deve ser enxergada como um princípio jurídico com *status* constitucional – e não como um direito autônomo –, o qual é composto por um triplo feixe de elementos, quais sejam o valor intrínseco de cada ser humano, sua autonomia individual e seu valor em comunidade, funcionando como uma bússola interpretativa e como fonte de direitos e deveres para o ordenamento jurídico (BARROSO, 2016, p. 9-113).

2.3 O Direito Constitucional à Moradia

Dentre os variados direitos sociais assegurados pela Constituição, indubitavelmente um dos mais relevantes é o direito à moradia, que engloba a possibilidade de uma pessoa ou núcleo familiar acessar e usufruir de uma residência, que deve oferecer condições dignas de habitação, proporcionando bem-estar para seus moradores.

Em que pese o silêncio constitucional a respeito da definição exata do conteúdo do direito à moradia, que se apresenta como um conceito aberto, Sérgio Iglesias Nunes de Souza entende que

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da *moradia* é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, *moradia* é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial (SOUZA, 2008, p. 44) (destaques no original).

Para Ingo Wolfgang Sarlet, de outro lado, o silêncio da Constituição implica a necessidade de uma interpretação do conteúdo do direito à moradia à luz da dignidade da pessoa humana, tendo como base parâmetros mínimos para que haja uma vida saudável, o que abrange o aspecto físico, o mental e também o social (SARLET, 2003, p. 193-240).

Na visão de Marcelo de Oliveira Milagres, o direito à moradia é um direito especial de personalidade, concepção que vai além da expressão de um direito social ou mesmo de um direito fundamental social, justamente em virtude de sua essencialidade para a vida

humana. Consequentemente, ele deve ser perseguido e efetivado em benefício de todas as pessoas da sociedade, simplesmente por serem humanas, não sendo possível se aceitar qualquer tipo de tese que suscite a escassez de recursos públicos para tanto (MILAGRES, 2011, p. 61-69).

Ingo Wolfgang Sarlet, em completude ao raciocínio, parece defender que o direito fundamental à moradia é composto por uma natureza dúplce: por um lado, representa um direito de defesa, que impede a pessoa de ser arbitrariamente privada de sua moradia, por outro lado, corresponde a prestações fáticas e normativas que exprimem medidas de proteção de caráter procedimental e organizatório, as quais elaboram as diretrizes gerais acerca da política pública urbana, com o escopo de viabilizar a moradia digna aos integrantes da sociedade (SARLET, 2008, p. 143-184).

Sem embargo, em que pesem as inúmeras referências ao direito à moradia no texto original da Constituição – tais como a menção acerca da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradia, bem como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; a função social da propriedade; a concepção do salário mínimo como aquele importe suficiente para se custear todas as despesas básicas da pessoa, inclusive em relação à moradia; e a menção acerca dos requisitos de variadas formas de usucapião, que envolvem a utilização do imóvel para moradia –, foi somente com a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 (a qual alterou o artigo 6º da Constituição), que o direito à moradia foi positivado como um direito social.

Apesar disso, não é despiciendo lembrar que antes mesmo da positivação já se reconhecia o direito fundamental à moradia como um direito implícito, calcado na axiologia que norteia a Constituição, entendido como uma decorrência do princípio da proteção à vida e da dignidade da pessoa humana. No entanto, a alteração do texto constitucional dirimiu qualquer dúvida a respeito da imprescindibilidade de proteção da moradia para a construção de uma sociedade digna, que preze pelos seus integrantes (SARLET, 2003).

Mas, mais do que isso, a positivação conferiu uma proeminência ao direito à moradia dentro do ordenamento jurídico, um reconhecimento inequívoco no plano constitucional, ao qual se vinculam novas perspectivas e possibilidades de alcance e efetividade, com máxima força normativa (SARLET, 2003, p. 198-200).

3 A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: O SURGIMENTO DO DIREITO REAL DE LAJE

Contudo, apesar desta *máxima força normativa* conferida pela ordem constitucional ao direito de moradia após a Emenda Constitucional n.º 26/2000, ainda não se vislumbra, sobretudo no cenário dos grandes centros urbanos brasileiros, situação que corresponda à concretização deste escopo idealizado pelo constituinte. Pelo contrário, como se demonstrará, a problemática habitacional brasileira – que não apenas compreende as dificuldades de acesso à moradia, que levam alguns à situação de rua, como também abarca milhões de cidadãos que vivenciam contextos residenciais de informalidade ou irregularidade – exhibe raízes históricas e vem se perpetuando sob diferentes nuances, que se modulam conforme o passar dos tempos.

3.1 O Contexto Histórico

A problemática em se tornar efetivo o direito à moradia a todos os brasileiros, conforme consubstanciado na Constituição da República de 1988, data de desde muito antes da Nova República. A colonização do Brasil pelos portugueses foi marcada, em um primeiro momento, pela eliminação quase maciça dos povos que aqui viviam, os quais passaram a ser nominados *índios*. Em seguida, a povoação desta nação foi ora marcada pela importação de mão-de-obra escravizada, ora impulsionada por políticas públicas de incentivo à importação de mão-de-obra europeia assalariada. Neste contexto, inclusive, se assistiu à notória miscigenação do povo brasileiro.

Apesar do grande número de pessoas advindas de outros continentes, seja à força ou por sua livre vontade, o Estado pouco fez a seu favor quanto à garantia de um direito à moradia. Por se tratar de país de dimensões continentais, cuja economia, durante séculos, se alicerçou na exploração de mão de obra escrava e imigrante, por elites oligárquicas, historicamente as políticas públicas brasileiras, no tocante ao direito de propriedade, pouco privilegiaram a desconcentração de renda. Como exemplo, sabe-se que, ainda em tempos atuais, a temática da “reforma agrária” no país, por vezes, desencadeia diversas disputas sociais e políticas.

A análise, ainda que perfunctória, do percurso histórico da sociedade, economia e política brasileiras demonstra que as escolhas do passado trazem complicações à ordem do Direito brasileiro até os dias de hoje. Sem que houvesse suficientes políticas públicas e normas protecionistas aos direitos sociais de minorias, os escravos e, posteriormente, também os trabalhadores imigrantes recém-chegados ao Brasil não viam outra possibilidade senão

submeterem-se a condições insalubres e irregulares de moradia, muitas vezes sob imposição da elite oligárquica a que serviam. Inclusive após a libertação dos escravos, no final do século XIX, não se atenuou a problemática habitacional brasileira: tomou novos contornos que se modulam desde então, perpassando todos os períodos, desde o início da República até o século XXI. Isso porque, recém-alforriados, os não-mais-escravos foram inseridos na sociedade brasileira, como cidadãos e sem nenhum incentivo estatal. Dessa forma, o Estado contribuiu para que milhares de pessoas permanecessem na miséria, sem ter tampouco onde morar, da noite para o dia. Deu-lhes alforria, mas não forneceu meios de sobrevivência digna, ou emprego, continuando a viver à margem do sistema social.

Durante o período pós-escravidão, nas principais cidades do Brasil, como Rio de Janeiro e Fortaleza, as saídas encontradas pelos descendentes de escravos e pelas pessoas de baixa renda foi a moradia em favelas, levantamentos de autoconstruções e a ocupação de espaços tidos como cortiços que, segundo Valladares (1998, p.07) eram “considerado [...] como o lócus da pobreza, espaço onde residiam trabalhadores e se concentravam, em grande número vadios e malandros, a chamada ‘classe perigosa’”. Esse discurso trazido por Valladares é fruto da classe burguesa dominante que possuía na classe trabalhadora uma imagem de homogeneização, tanto econômica como espacial. Ele buscava diluir a ideia de identidade positiva da sociedade para com esses moradores e com suas residências.

(...)

Com essa expulsão, os cariocas que possuíam algum dinheiro, foram morar em terras longes do centro e que haviam sido iniciadas suas vendas há pouco, por conta da construção de três novas ferrovias que penetravam o subúrbio do Rio de Janeiro. Já a população que não possuía dinheiro para a compra de novos lotes de terra e para a construção de sua casa própria, percebeu que sua única saída era a ocupação de espaços de terra que a prefeitura ainda não estava no controle e não havia proibido. Esse espaço é conhecido atualmente como favela. Percebemos, dessa maneira, que houve um deslocamento da chamada “questão da habitação popular” na virada do século, que deslocou sua órbita da forma da habitação (o cortiço, a vila operária) para o espaço da habitação, ou hábitat (o loteamento, o subúrbio, a periferia, e mesmo a favela)” (ABREU, 2003, p.211). (COSTA; AZEVEDO, 2016, pp. 149-150, 152).

Com o tempo, agravou-se à situação o modelo de industrialização ao final do século XIX e início do XX, concentrando a população nas cidades e intensificando o “êxodo rural”. Dessa forma, somando-se aos alforriados, aqueles assalariados ou famílias de camponeses que viviam do cultivo viram-se obrigados a procurar por outras formas de subsistência.

O problema do êxodo rural é consequência da mecanização da agricultura, uma vez que o pequeno agricultor não consegue mecanizar suas terras e acaba em desvantagem no mercado. [...] A falta de investimentos na área agrícola também faz com que o agricultor desanime diante dos inúmeros problemas que tem de enfrentar sem receber subsídios do governo. [...] Com a falta de subsídios e incentivos do governo, os pequenos produtores começaram a se deslocar para as grandes cidades para a procura de emprego. [...] Este fato faz com que haja um aumento populacional desordenado, além do desemprego e do subemprego nessas cidades, bem como o inchaço das

idades. [...] Nas áreas de recepção, acarretam crescimento das cidades, ou seja, aumentam a taxa de urbanização. Além disso, há o povoamento de novas áreas, o desbravamento de novas terras, ocorrendo, muitas vezes, dificuldades de adaptação ao novo meio (FONSECA *et al*, 2015, p.236-237).

Nesta perspectiva, ao se concentrarem milhares nas periferias dos grandes centros, em busca de alguma oportunidade, se formaram os conhecidos aglomerados e favelas. E é neste lastro que, por décadas, o Direito e o Estado Brasileiro negaram estruturas e investimentos a esse segmento social.

3.2 O Retrato Contemporâneo da Moradia e Informalidade nos Núcleos Urbanos Brasileiros

Como se demonstrou, em direta decorrência da historicidade⁴ socioeconômica e política brasileira no que diz respeito à distribuição de renda, à configuração fundiária e à insuficiência de medidas assistenciais, ainda no contexto contemporâneo observa-se o acesso precário de relevante parcela da população ao direito constitucional à moradia.

Consoante pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observa-se que segundo os dados colhidos no último Censo Demográfico, realizado em 2010, 84,4% da população tem domicílio nos núcleos urbanos, o que revela grande concentração populacional nestas áreas – apesar de se ter reduzido, ao longo dos anos, o ritmo de crescimento das áreas urbanas (IBGE, 2011, Tabela 2, p.43). Além disso, constata-se no mesmo período uma evidente preponderância de *domicílios particulares permanentes*, os quais exibem o percentual de 99,8% (IBGE, 2011, p.103).

Segundo os critérios aplicados pelo IBGE, “considera-se *domicílio* o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal” (2019, p.11 – sem grifos no original). Neste sentido, seria “estruturalmente separado” o local “cercado por paredes, muros, cercas etc., e coberto por um teto” (IBGE, 2019, p.11). Da mesma forma, “a independência fica caracterizada quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local de moradia de outras pessoas” (IBGE, 2019, p.11). Por sua vez, *particulares* seriam os domicílios “destinados a habitação de uma pessoa ou de um grupo de

⁴ Evidentemente, as atuais limitações de acesso da população ao seu direito constitucional à moradia são decorrência, também, de fatores outros – além do histórico – de inequívoca relevância, tais como os índices de desemprego, o acesso à educação e à informação, entre outros, o que não é desconsiderado por este trabalho. No entanto, face à brevidade de sua extensão, pede-se licença para não se adentrar às minúcias que permeiam cada um destes fatores, mesmo porque excedem o escopo pretendido por esta pesquisa.

peessoas, cujo relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência” (IBGE, 2019, p.11). Contrapõem-se, assim, aos domicílios coletivos, em cujo relacionamento interpessoal se rege por normas administrativas (como é o caso de hospitais, asilos, penitenciárias, etc.). Por fim, *permanentes* seriam os domicílios particulares que, se opondo àqueles improvisados, compõem-se de edificações destinadas à moradia, podendo se tratar de apartamentos, casas ou, ainda, de meros cômodos.

Uma rápida leitura deste percentual de 99,8% alcançado no Censo Demográfico de 2010, portanto, poderia conduzir à conclusão de que a problemática habitacional brasileira seria hoje, apenas fato histórico, superado por realidade social igualitária, pautada pela premissa do bem estar e da vida digna da população. Não se estaria, contudo, neste caso, diante de conclusão certa, como se demonstra.

Apesar da periodicidade decenal dos Censos Demográficos conduzidos pelo IBGE, ao longo desses interstícios de dez anos, o órgão conduz incessantes pesquisas estatísticas – qualitativas e quantitativas – que permitem traçar retrato atualizado e fidedigno do contexto socioeconômico brasileiro. Neste sentido, em 2017, conduziu o IBGE a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), com o intuito de investigar condições de ocupação, serviços de saneamento básico e energia elétrica, além do perfil de moradores, nos *domicílios particulares permanentes* brasileiros. Em referida pesquisa, se constataram, nestes domicílios, relevante incidência de inadequações: “precariedade ou vulnerabilidade no domicílio, representando restrições ao direito à moradia adequada” (IBGE, 2018, p.63).

A título de exemplificação, apenas, aponta-se a constatação, por esta Pesquisa, de que cerca de 1,6 milhão de domicílios não contaria, sequer, com a presença de banheiro para uso exclusivo dos moradores (IBGE, 2018, p.63). Da mesma forma, constatou-se precariedade no acesso ao direito constitucional à moradia, na medida em que 2,3 milhões de domicílios apresentaria excessivo adensamento, exibindo-se o compartilhamento de cada dormitório por mais de três moradores (IBGE, 2018, p.63). Por fim, diagnosticou-se também que 2,7 milhões de pessoas viveriam, no Brasil, em domicílios caracterizados por edificações revestidas de materiais não-duráveis, tais como tapumes ou taipa não revestida (IBGE, 2018, p.63). Em outras palavras, o simples fato de se constatar o predomínio de *domicílios particulares permanentes* no cenário brasileiro não importa a efetividade do direito constitucional à moradia, sobretudo quando se observa a precariedade, vulnerabilidade e irregularidade (formal e material) destas habitações.

Pelo contrário, em “grandes cidades e metrópoles, o acesso à moradia pela população de mais baixa renda, em regra, se dá através da moradia em favelas ou através da residência autoconstruída nos loteamentos ilegais periféricos” (D’OTTAVIANO; SILVA, 2010, p.202). Em ambas as hipóteses, vê-se a informalidade e irregularidade dos assentamentos e unidades residenciais, que não apenas passam a ocupar indevidamente áreas públicas, espaços de preservação ambiental ou áreas de risco (como a margens de rodovias, por exemplo), como também deixam de empregar materiais adequados à promoção da segurança dos moradores e da adequada salubridade do ambiente. “Devido à falta de uma política habitacional eficiente para a população de baixa renda, o mercado habitacional informal tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas” (D’OTTAVIANO; SILVA, 2010, p.202). E como consequência, verificam-se não apenas os riscos à saúde e bem estar dos moradores, como também o crescimento de um mercado imobiliário informal – cujas transações nem sempre se realizam pelas vias cartorárias (comprometendo-se a publicidade inerente aos direitos reais – que legitima seu viés absoluto e oponível *erga omnes*) e tampouco, mediante o recolhimento de tributos.

Neste cenário, passou a se intensificar a preocupação – da população e do Poder Público – em se instituir eficaz política voltada à regularização fundiária no âmbito urbano, o que se concretizou (ao menos sob o aspecto jurídico) com a edição da Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB). A força motriz a impulsionar a edição de referida Medida Provisória, conforme sua própria Exposição de Motivos, residiu na constatação de que as normas vigentes encontravam-se em descompasso com a realidade fundiária do país, de forma que muitos brasileiros residiriam em situação de irregularidade graças ao crescimento desordenado dos núcleos urbanos, impedindo-se, em última análise, “a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública” (BRASIL, 2016a, item 7).

A fim de se alcançar transformação social deste contexto, cuidou-se de propor definição legal do que viria a caracterizar os núcleos urbanos informais – adensamentos populacionais que constituiriam os principais destinatários da então instituída política de Regularização Fundiária Urbana. Vislumbrou-se, assim, a informalidade nas diversas situações de “ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular” (BRASIL, 2016a, item 97), e ainda nos núcleos urbanos em que, “atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou

mistos” (BRASIL, 2016b, art.9º, II). Posteriormente, com a conversão da respectiva Medida Provisória na Lei n.º 13.465/2017, modificou-se parcialmente referida definição, a fim de considerar núcleo urbano informal “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017, art.11, sem destaques no original).

Em suma, diagnosticou-se que, “quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes” (BRASIL, 2016a, item 91). Como consequência, compreendeu-se pela necessidade de que o Poder Público conferisse reconhecimento legal a ocupações informais, de forma que aos titulares destas fosse viabilizado incrementar seu patrimônio, gravar-lhes com ônus real e, assim, obter maior acesso ao crédito – consequência desejada ao desenvolvimento econômico do país.

3.3 O Direito Real de Laje

O direito à propriedade é um dos mais antigos da civilização, e capaz de moldar a convivência em sociedade como a conhecemos na contemporaneidade. Ocorre que, para milhares de pessoas que vivem em aglomerados, loteamentos irregulares e favelas, o reconhecimento do direito à propriedade é por vezes escasso. Por se tratar de áreas com pouca visibilidade e recebimento de aportes públicos, essas regiões viveram à margem da regulamentação civil e administrativa por décadas.

Apenas nos últimos anos, verificou-se uma intensificação dos estudos a fim de se buscar tentativas para atender à crescente demanda desses núcleos urbanos informais. Dessa forma, o legislador procurou regularizar determinada situação de moradia muito comumente utilizada em áreas urbanas, conhecida popularmente como “puxadinho”: construção espontânea que se adere verticalmente à edificação previamente existente, com o intuito de constituir estrutura separada e independente. E, em 2016, foi introduzido ao ordenamento jurídico brasileiro o reconhecimento do “direito de laje”, da possibilidade de disposição para construção do espaço aéreo ou subsolo relacionado à construção-base.

Instituído pela já mencionada Medida Provisória n.º 759, de dezembro de 2016 (alterando o Código Civil), e posteriormente convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, o direito de laje foi incluído no rol dos direitos reais (artigo 1.225, XIII, do Código Civil de

2002) enquanto uma das nuances de política pública de regularização fundiária nos espaços urbanos.

Nesta conversão, andou bem o legislador ao suprimir o termo conflituoso “possibilidade” da definição inicial dada ao ‘direito de laje’, senão assim restaria o conceito: “possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo” (antiga redação da norma que definiu o conceito de laje). Ora, se é direito, não se pode considerá-lo como uma mera possibilidade.

E assim, acertada a supressão a fim de dar significado ao direito de laje, o conceito solidificado até então paira no fato de que “o proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo” (nova redação da norma definidora, artigo 1.510-A do Código Civil de 2002).

O intuito, em meio à Política de Regularização Fundiária Urbana, é a legitimação de formas de ocupação já consolidadas no cenário social brasileiro há décadas. Nas palavras de Cristiano Chaves de Farias e de Nelson Rosendal, o direito de laje “é instrumento normativo que explicita, com cores vibrantes, a função social da propriedade, por almejar a proteção avançada da pessoa humana” (2019, p.660). E exemplificam os doutrinadores:

Em uma cidade qualquer deste país é possível imaginar a cena em que um dos filhos constrói, com autorização dos pais, através de uma “doação”, muitas vezes instrumentalizada por documento particular, simples e direto, uma nova edificação na laje da casa dos pais, construção esta independente. Com o passar do tempo, a dita construção se aprimorava e restava a insegurança de não haver registro próprio como um direito para o titular do direito sobre a laje, e sobre esta incerteza seguiam as partes, através de brigas de famílias, divórcios, tentativas de transmissões a terceiros, locações... um sem número de obras, esparramadas por este Brasil, estão edificadas sobre um sistema que correu à margem da lei. Aos possuidores (único instituto aplicável ao caso) eram furtados os acessos à sucessão, transmissão garantida, tutela petitória, enfim, um sem número de direitos decorrentes da qualidade de proprietário (2019, p.675).

Paralelamente, veio o reconhecimento de que a regularização e o registro destas ocupações – antes informais – proporcionaria também maior arrecadação tributária ao fisco (BRASIL, 2016a, itens 88 e 89), que passaria a recolher, também em relação a estas ocupações, tributos tais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Ocorre que, apesar de buscar atender à finalidade de regularizar tais espaços urbanos e dar maior atenção à função social da propriedade, nos moldes como esta é compreendida hoje, o “direito de laje” pouco inovou. Para muitos, a exemplo de Marcelo Milagres (2017, p. 81), pouco se diferenciou do direito de superfície: “pode-se questionar, ainda, a inserção do direito de laje como direito real autônomo, como se já não estivesse abrangido pelo direito real de superfície”.

No entanto, ainda que corrigida pelo legislador infraconstitucional a cerrada discussão inicialmente disposta, sabe-se que pairam o instituto diversas críticas plausíveis. Como bem dizem Kümpel e Borgarelli, “emendado esse aspecto, tem-se uma obscuridade a menos na interpretação dos preceitos. E isso, em tempos de abandono de categorias e de um orgulhoso repúdio aos conceitos do Direito Civil, já é algo a se louvar” (2017).

4 EXPECTATIVA E REALIDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA A PARTIR DO DIREITO DE LAJE

Vê-se, portanto, que a instituição do direito real de laje, como instituto legislativamente autônomo ao direito de superfície, e conceitualmente distanciado da noção de condomínio, pretendeu conferir regularidade às unidades imobiliárias autônomas, edificadas no espaço aéreo ou subsolo de construção base, com isolamento funcional e acesso independente, quando laje e construção base possuísem titulares distintos. Viabilizou o registro, apartadamente em relação à construção-base, do direito de propriedade da sobrelevação edificada, sem que, com isso, se conceda ao titular da laje qualquer fração ideal do terreno original – mesmo porque, como já pontuado, não se trata de condomínio.

Em relação à redação da Medida Provisória n.º 759/2016, que, ainda durante a sua vigência, foi alvo de inúmeras críticas, a Lei responsável por sua conversão primou por trazer aprimoramento ao instituto:

[...] redação mais técnica na definição do direito, embora sua nomenclatura permaneça em linguagem popular [...]; direito de preferência na aquisição; possibilidade de sobrelevações sucessivas; vedação a obras que prejudiquem, bem como obrigação de respeitar a segurança, a linha arquitetônica e o arranjo estético do edifício; dever de contribuir para a conservação e fruição das partes que sirvam a toda a edificação. Ademais, foi suprimida a necessidade de acesso independente e isolamento funcional, bem como foi solucionada a questão da falta de vinculação registral entre a matrícula

do solo e da acessão artificial originária e a referente à construção do titular da laje (CARMONA; OLIVEIRA, 2017, p.126).

Não restam dúvidas de que, em sua redação final, a normatização proporcionada pela Lei n.º 13.465/2017 ao direito de laje lhe conferiu contornos mais apropriados à realidade social brasileira, nestes aspectos, reduzindo-se, ainda, os riscos ao possuidor ou ao titular de direito de propriedade (conforme o caso) sobre a construção base – que não poderá ser prejudicada pelo exercício dos poderes de domínio pelo titular do direito de propriedade quanto à laje.

Entretanto, a despeito dos louváveis motivos que constituíram mola propulsora à introdução do direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro, com vistas à concretização do direito de moradia, e à legitimação do contexto fático de habitação informal verificado em milhões de domicílios brasileiros, não se pode olvidar que “para que a nova regulação tenha êxito, todavia, é indispensável um olhar acolhedor ao instituto, sobretudo, da parte dos ofícios de imóveis, para que não venham a dele exigir, em sua constituição, os mesmos documentos e formalidades do condomínio edilício” (CARMONA; OLIVEIRA, 2017, p.141). Na medida em que consiste a laje em situação de moradia decorrente da edificação espontânea e progressiva, normalmente não precedida da elaboração de plantas e projetos por profissionais especializados ou acompanhada de qualquer Registro de Responsabilidade Técnica pela arquitetura da construção, não haveria razoabilidade que, para que se efetuasse o respectivo registro, viessem a exigir os cartórios a apresentação de semelhante documentação, sob pena de se esvaziar o instituto. Vê-se, portanto, que a efetividade e o alcance do escopo a que se propõe o direito de laje condicionam-se à regulamentação, de forma necessariamente simplificada, dos documentos necessários à realização do registro, sem que se busque, com isso, equipará-lo às exigências aplicadas aos condomínios edilícios, seja pela ausência de muitos dos documentos técnicos exigíveis pelos cartórios a estes últimos, seja pelo elevado custo inerente à obtenção de projetos arquitetônicos e de engenharia.

Por outro lado, é necessário que se reconheça que a própria natureza do direito de laje, que busca tornar autônomo o registro e o título de propriedade sobre unidade residencial construída no espaço aéreo ou subsolo de construção base já existente, faz com que seja “imperioso que a autoridade administrativa competente se manifeste sobre a capacidade da estrutura construída para receber nova construção” (CARMONA; OLIVEIRA, 2017, p.143). Portanto, é da própria natureza do instituto, a necessidade de que o Poder Público proceda à

fiscalização das condições do imóvel, a fim de não legitimar construção absolutamente frágil em sua estrutura e que possa, em última análise, causar danos irreversíveis à estabilidade e manutenção do imóvel basilar. Da mesma forma, constituindo-se unidade imobiliária autônoma, nasce fato gerador a ensejar a incidência tributária sobre o exercício do direito de propriedade em relação a ela.

O que se vislumbra é, senão, elevada onerosidade que permeia não apenas o procedimento de constituição do direito de laje, como também a perpetuação do respectivo exercício do direito de propriedade sobre o bem. Como consequência, passa-se a observar que, para que alcance mínima efetividade a Política Pública de Regularização Fundiária Urbana, especialmente neste tocante, torna-se necessário que se estabeleça postura assistencial do Poder Público em relação aos moradores de imóveis nestas condições, no sentido de proporcionar-lhes gratuitamente auxílio técnico necessário à eventual adequação das edificações espontâneas aos padrões exigidos ao seu registro, assim como gratuidade à obtenção da documentação necessária à regularização do registro.

5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Sendo o direito à moradia um direito fundamental, constituinte e integrante da própria subjetividade do indivíduo, não pode ser tratado apenas como uma potência, mas sim deve ser efetivo e satisfatório para todas as pessoas, construindo e pavimentando o caminho em direção à concreção da dignidade da pessoa humana.

Afinal, mesmo que as burocracias inerentes à questão e as condições fáticas não se apresentem como as mais favoráveis para a implantação de modificações, isto não pode ser considerado um empecilho para a consubstancialização de um direito fundamental, justamente porque a sociedade brasileira, em sua carta constitucional, afirmou a necessidade e a obrigação de garantir a todos, de forma efetiva, o direito à moradia, independentemente de qualquer circunstância.

Não se pode perder de vista que os direitos fundamentais sociais estão longe de constituírem “(...) mero capricho, privilégio ou liberalidade, mas sim, [representam] premente necessidade, já que a sua supressão ou desconsideração fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa, em todas as suas manifestações” (SARLET, 2003, p. 212). Portanto, trata-se de uma contínua responsabilidade do poder público, uma tarefa

constitucional duradoura igualitria e distributiva, indispensvel para a concretizao dos direitos fundamentais das pessoas (BONAVIDES, 2004, p. 378-379).

Observa-se, no contexto socioeconmico brasileiro, a partir da anlise das pesquisas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatstica, que apesar de inequvoca maioria dos domiclios brasileiros se caracterizarem como particulares e permanentes, ainda se vivencia situao de grave inadequao de parcela relevante destes domiclios, que revelam condies de precariedade e irregularidade jurdica e material.

Neste sentido, buscou o legislador instituir poltica de Regularizao Fundiaria Urbana, no sentido de reconhecer a informalidade de inmeras formas de moradia praticadas no Brasil, e legitimar, dentre estas, aquela que popularmente se passou a denominar “puxadinho” ou “laje”. Instituiu-se, portanto, o *direito de laje* como direito real, de forma a se viabilizar o ttulo de propriedade da laje autonomamente em relao ao ttulo de propriedade da construo-base, sem que se tenha, contudo, que cogitar a existncia de condomnio ou de reas comuns.

Entretanto, na prtica, inmeros desafios tm se colocado entre a idealizao de tal direito e a efetiva transformao social: na medida em que a abertura de nova matrcula para a laje institui imvel autnomo a ser reconhecido pelo Poder Pblico, nascem, juntamente com o direito de laje, novas e robustas despesas ao seu “beneficirio”, que passa a se ver obrigado, no apenas ao pagamento de IPTU, taxas de iluminao e limpeza urbana, gua, gs, e energia eltrica, como tambm assume a obrigao de promover a regularizao, perante o Poder Pblico Municipal, da acessao artificial (normalmente construda de forma espontnea e sem prvio planejamento por profissional especializado) que deu origem laje.

Tratando-se de providncias notoriamente dispendiosas, aqueles que fariam jus la utilizao do direito de laje – majoritariamente integrantes de parcela da populao de baixa renda – tornam-se desinteressados a recorrer ao instituto, uma vez que no poderiam comportar as despesas que para si nasceriam (ainda que se considere eventual gratuidade quanto aos emolumentos cartorrios referentes ao registro). Atrofia-se, portanto, o potencial transformador do instituto, que, ao lado de vrios outros existentes no ordenamento jurdico brasileiro, converte-se em legislao inadequada ao pleno alcance dos propsitos aos quais fora idealizada.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial*. 4ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte Anos da Constituição de 1988: A Reconstrução Democrática do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 45. n. 179, 2008, p. 25-37.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de Luta e Resistência; Por uma Nova Hermenêutica; Por uma Repolitização da Legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm - Acesso em 15 ago.2019.

BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016a*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em 05 ago.2019.

BRASIL. Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016b. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 05 ago.2019.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n.º 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 05 ago.2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos Urbanísticos, Cíveis e Registros do Direito Real de Laje. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Vol. 7, n. 2, ago.2017, Brasília, p.121-146.

COSTA, Duane Brasil. AZEVEDO, Uly Castro de. Das Senzalas às Favelas: Por onde vive a população negra brasileira. *Socializando*. Ano 3, n. 1. Jul. Aracati: FVJ, 2016, pp. 145-154.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização Fundiária no Brasil: Velhas e Novas Questões. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, jan-jun. 2010, n.32, 2009, p. 201-229.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: Reais*. 15.ed.rev.ampl.e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JUSPODIVM, 2017.

FONSECA, Wéverson Lima; FONSECA, Wéverton José Lima; OLIVEIRA, Augusto Matias de; VOGADO, Gleissa Mayone Silva; SOUSA, Gioto Ghiarone Terto e; SOUSA, Tiago de Oliveira; SOUSA JÚNIOR, Severino Cavalcante de; LUZ, Carlos Syllas Monteiro. Causas e Consequências do Êxodo Rural no Nordeste Brasileiro. *Revista Nucleus*,v.12,n.1,abr.2015, p.233-240.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010: Características da População e dos Domicílios – Resultados do Universo*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf - Acesso em 15 ago.2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n.39. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf> - Acesso em 15 ago.2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Notas Técnicas (Versão 1.5)*. 5.ed. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2019. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101656_notas_tecnicas.pdf - Acesso em 15 ago.2019.

LANDA, César. La fuerza normativa constitucional de los derechos fundamentales. In: BAZÁN, Víctor; NASH, Claudio (ed.). *Justicia constitucional y derechos fundamentales: fuerza normativa de la constitución*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., 2010.

MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. *Dignidade da Pessoa Humana: Princípio Constitucional Fundamental*. Curitiba: Juruá, 2003.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à Moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito de Laje? *Revista de Direito Privado*. vol. 76. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, pp. 75-88.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2012.

RODRIGUES, L.; LAGES, L. A Reinvenção da Favela. *Revista Diversa*. Número 17, Ano 8, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas Notas sobre a Eficácia e Efetividade do Direito à Moradia como Direito de Defesa. *Revista da OAB/RJ*, Vol. 1, n° 24, Rio de Janeiro, 2008, p. 143-184.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, Vol. 46. abr-jun/2003, p. 193-244.

SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais e Globalização: Limites Éticos-Jurídicos ao Realinhamento Constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, n° 223, Rio de Janeiro, jan./mar. 2001, p. 153-168.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. *Revista Pensar*, Vol. 2, n° 2, Fortaleza, ago. 1993, p. 7-22.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade*. 2ª ed. rev. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.